



Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

Para leer el texto completo de la licencia, visita:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

El contexto económico-productivo y político-social de la industria del cannabis en Colombia

Carlos Alberto Valdivieso Valdivieso

Resumen

Teniendo en cuenta la tendencia internacional a legalización del uso del cannabis y las expectativas de crecimiento del mercado, esta industria puede convertirse en un gran foco de desarrollo para el país, siempre y cuando el país no se demore en desarrollar el sector y se den los avances en materia de regulación con el enfoque en la salud pública. Por otra parte si bien existen preocupaciones sociales, también existen evidencias de que la regulación no las agrava, antes por el contrario pueden repercutir positivamente en la lucha contra el narcotráfico.

Introducción

La regulación del uso del Cannabis con fines recreativos para mayores de edad es un tema que cada vez toma más fuerza en Colombia, partiendo del hecho de que el uso médico y científico ya se encuentra regulado bajo la Ley 1787 de 2016, los Decretos: 780 de 2016, 613 de 2017 y 631 de 2018 y las resoluciones del Ministerio de Salud y Protección Social: 2891 de 2017 y 2986 de 2018 (Minsalud, 2020).

Actualmente, se encuentra en trámite en el Senado de la República de Colombia el proyecto de ley 189 de 2020 el cual pretende regular y controlar el uso adulto del cannabis (Proyecto de Ley 189, 2020). Anterior a este proyecto de ley, en el Cámara de Representantes se tramitaba el proyecto de acto legislativo 172, que buscaba modificar el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia (Proyecto de Acto Legislativo 172, 2019), pero este se archivó el pasado 03 de noviembre de 2020.

Al igual que Colombia otros países también vienen adelantando su transición a la regulación del uso y la producción del cannabis ya sea medicinal, científico o recreativo; como una solución con enfoque de salud pública al problema de esta droga (OEA, 2013). La dificultad radica en modificar la ley, pero hay casos en los que el mercado legal se ha podido controlar efectivamente como sucede en Uruguay, el Estado de Colorado en Estados Unidos y Canadá (Reyes Kuri, 2019). Ahora bien, independientemente de la legalidad es innegable que existe el consumo del cannabis en el mundo, de hecho en Colombia cerca de un 4% de la población la consume, siendo más frecuente en hombres que en mujeres y su mayor parte entre las edades de 18 y 36 años (OEA, 2019). Dicho esto, resulta paradójico que en Colombia el consumo de la dosis mínima este despenalizado pero la producción, almacenamiento y comercialización para fines diferentes al científico y medicinal sigan prohibidos.

Los avances en materia política y legal en Colombia respecto a regulación, abren la expectativa de que posiblemente surja un nuevo nicho en el mercado del cannabis, cuyo problema ya no estará centrado en la larga discusión de si está bien o mal, sino en que se deben enfocar los esfuerzos privados y públicos para desarrollar el mercado de tal manera que sea controlable, sostenible, competitivo y tenga el enfoque en la salud pública. Aquí es donde radica la importancia del presente escrito, toda vez que se presenta el actual contexto económico-productivo y político-social de la industria del cannabis en Colombia partiendo desde los avances alcanzados en cuanto a legalización.

Contextualización

El presente estudio se centrará en aspectos generales que están relacionados a la producción, regulación, expectativas económicas, fenómenos políticos y sociales sobre el

mercado del cannabis en Colombia. No obstante, en partes se marcará la diferencia entre el uso recreativo y medicinal, toda vez que difieren considerablemente (Alvear, 2015).

Contexto económico-productivo

Es una industria en la cual las compañías por lo general tienen un alto grado de integración vertical a lo largo de la cadena productiva que se muestra en la Figura 1, es decir que en su mayoría quienes comercializan los productos son quienes fabrican los derivados, operan las plantas de extracción, son dueños de los cultivos y de la producción de semillas (Ramírez, 2019).

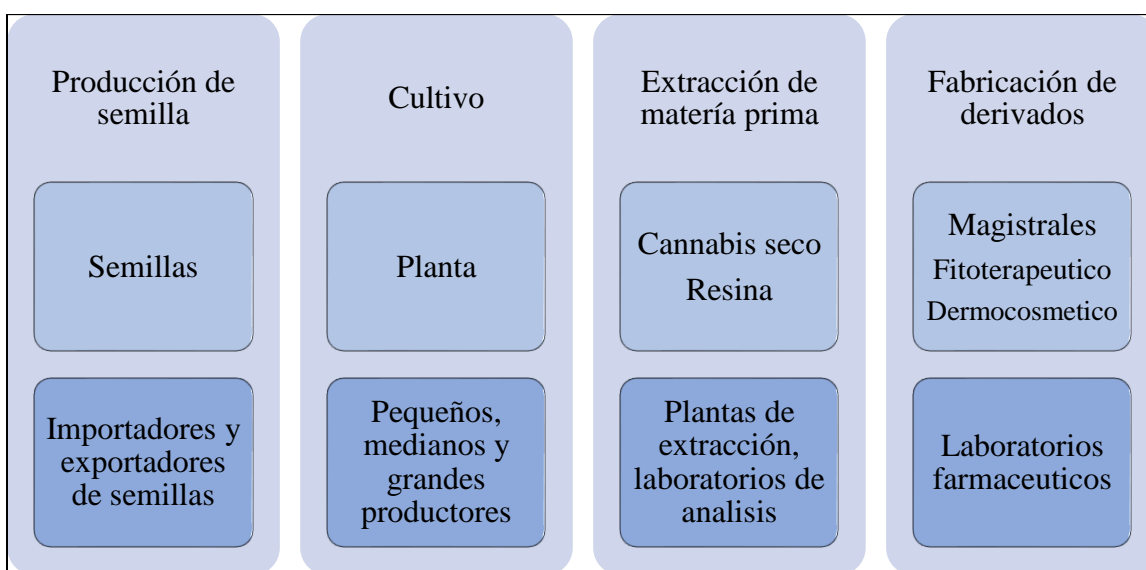


Figura 1. Esquema de la cadena productiva del cannabis de uso medicinal. Elaboración a partir de: La industria del cannabis medicinal en Colombia (Ramírez, 2019).

Ahora bien, para hacer parte de la cadena productiva y entrar a este mercado en Colombia hay que adquirir alguno de los cuatro tipos de licencias, las cuales tienen una vigencia de 5 años y se podrán recertificar a solicitud del licenciario. Los tipos de licencias son los siguientes:

Licencia de fabricación.

Es otorgada por Minsalud en sus cuatro modalidades de fabricación de derivados para uso nacional, investigación científica, cannabis psicoactivo y para exportación (Martínez, 2019).

La actividad textual es: “La fabricación, adquisición a cualquier título, importación, exportación,

almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de los derivados de cannabis psicoactivos y no psicoactivos” (Manrique & Carmona, 2019, p. 14).

Licencia de uso de semillas para siembra.

Es otorgada por el Ministerio de Justicia y del Derecho en sus dos modalidades de comercialización o entrega y para fines científicos (Martinez, 2019). La actividad textual es: “La adquisición a cualquier título, importación, almacenamiento, comercialización, distribución, posesión y disposición final, así como su exportación y uso para fines médicos y científicos” (Manrique & Carmona, 2019, p. 14).

Licencia de cultivo de plantas de cannabis psicoactivo.

Es otorgada por el Ministerio de Justicia y del Derecho en sus seis modalidades: para producción de semillas para siembra, para producción de grano, fabricación de derivados, fines científicos, almacenamiento y disposición final (Martinez, 2019). La actividad textual es: “La siembra, adquisición y producción de semillas, almacenamiento, comercialización, distribución y disposición final, así como la exportación y uso para fines médicos y científicos” (Manrique & Carmona, 2019, p. 14).

Licencia de cultivo de plantas de cannabis no psicoactivo.

Es otorgada por el Ministerio de Justicia y del Derecho en sus seis modalidades: para producción de semillas para siembra, para producción de grano, fabricación de derivados, fines científicos, almacenamiento y disposición final (Martinez, 2019). La actividad textual es: “Adelantar las actividades de cultivo de plantas de cannabis cuyo porcentaje de THC sea inferior a 1% en peso seco” (Manrique & Carmona, 2019, p. 14).

Si bien las empresas ven con buenos ojos la regulación existente, es de la opinión de los mismos empresarios que hay ineficiencias en los procesos de registro y control por parte de las

entidades del gobierno, aun así en el año 2019 se entregaron 344 licencias de las distintas modalidades (Martínez, 2019). Los principales departamentos con licencias otorgadas son Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca, Cauca y Tolima, en la Figura 2 se muestra una escala de calor de la distribución de las licencias otorgadas por el ministerio de justicia por departamento (Ramírez, 2019).

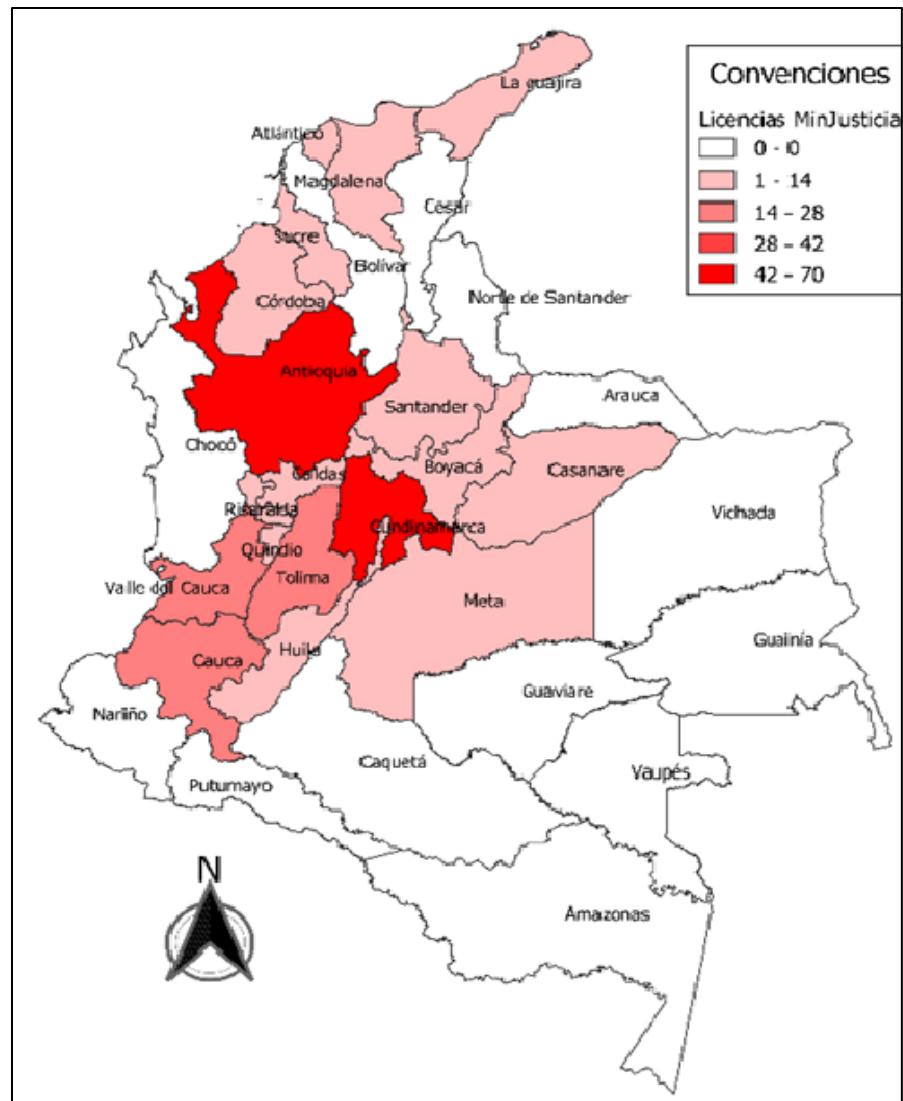


Figura 2. Distribución de licencias aprobadas por municipio. Recuperado de: La industria del cannabis medicinal en Colombia (Ramírez, 2019).

La Figura 2 muestra que en varios departamentos se está llevando a cabo esta actividad productiva, esto se debe a que Colombia tiene las condiciones climáticas favorables, bajos costos

de producción y la legislación necesaria para atraer a los inversionistas, pues mientras que en Canadá la producción de un gramo puede costar 2,1 dólares en Colombia oscila entre los 0,5 y 0,8 dólares. Pese a esto, Colombia no es primer productor del mundo pues la mayor parte del mercado se concentra en Canadá y el Reino Unido (Martinez, 2019).

Los siguientes datos sobre la industria se desprenden del estudio basado en encuestas realizado por Ramirez (2019) a los empresarios en Colombia:

- Por cada hectárea se tienen 17,3 empleos agrícolas formales.
- Se pueden plantar de 1 a 4 plantas por metro cuadrado.
- La producción es de 3,4 ciclos al año.
- El rendimiento por metro cuadrado por ciclo es de 180 gramos de flor seca.

En cuanto a los costos de Cultivar los de mayor peso en la estructura son la remuneración de los asalariados y las materias primas, mientras que los del menor peso son los servicios públicos y los honorarios de servicios técnicos. Mientras que en la transformación de la flor seca de mayor peso y aunque en menor porcentaje siguen siendo los pagos por el factor de trabajo y las materias primas, mientras que los costos por los honorarios por servicios técnicos cobran importancia.

Los principales riesgos identificados del sector son: las dificultades para la exportación, incertidumbre sobre cambios regulatorios, la voluntad del gobierno para apoyar la industria y la competencia desleal asociada a la dificultad del estado para ejercer control.

Otros análisis indican que para el 2025 que el mercado legal e ilegal respecto al 2018 crezca un 42,7%, mientras que el mercado legal tiene expectativas de crecimiento del 46% por año (Ramírez, 2019). Esto significa que el mercado legal le ganara un terreno considerable al ilegal, demostrando que la regulación tiene efectos positivos para combatir el narcotráfico.

Contexto político-social

Con los avances en materia legislativa alrededor del cannabis con fines medicinales y científicos se brindaron los instrumentos para el control y la regulación de las actividades de cultivo, producción y fabricación del cannabis y sus derivados (Ramírez, 2019).

Actualmente, en el mercado legal del cannabis de uso medicinal y científico la discusión se centra en mejorar la efectividad de los instrumentos de la ley, pues los industriales dicen que los tramites de las licencias se demoran y es necesario desarrollar el potencial de esta industria para tener una buena posición en el mercado internacional, lo cual impulsaría esta alternativa para combatir el narcotráfico y de paso el fortalecer la economía (Oficina de Información y prensa Cámara de Representantes, 2020).

Existe la percepción de que la legalización del cannabis de uso medicinal y científico puede abrir las puertas a la legalización del uso recreativo, sin embargo, los expertos concuerdan en que hay que educar primero a la población, pues como ya se dijo el uso medicinal no tiene relación con el uso recreativo, de hecho, hay que desligar la idea de que el consumo inhalado es benéfico para la salud por el simple hecho de algunos compuestos del cannabis son utilizados para elaborar medicamentos (Calderon Vallejo et al., 2017).

Teniendo en cuenta que en Colombia ya está regulado el uso medicinal y científico, se podría decir que la puerta hacia una regulación del uso recreativo es el paso siguiente, de hecho, en el Senado de la República ya se está tramitando con el proyecto de ley 189 de 2020, el cual tiene por objeto:

Crear un marco regulatorio para el cultivo, producción, almacenamiento, transformación, comercialización y uso del cannabis y sus derivados para uso adulto, con el fin de proteger a la población colombiana de los riesgos de salud

pública y de seguridad asociados al vínculo con el comercio ilegal de sustancias psicoactivas. (Proyecto de Ley 189, 2020, p. 5).

Este proyecto de ley está compuesto por 53 artículos donde se establecen la responsabilidad de los diferentes actores resaltando la importancia de brindar la información clara, coherente y oportuna; estos artículos están agrupados en XII capítulos: Disposiciones generales, Competencias, Restricciones, Vías de acceso seguro e informado al cannabis para uso adulto, Disposiciones relativas a la salud pública, Disposiciones relativas a la prevención del consumo, Del instituto colombiano para la regulación del cannabis, Licencias, Sanciones Autodeterminación de los pueblo indígenas, Tratamiento de semillas, Disposiciones finales.

Es importante resaltar que este proyecto de ley no es el único intento, pues anterior a este se encontraba en la Cámara de Representantes en trámite el proyecto de acto legislativo 172 de 2019, que buscaba modificar parcialmente el artículo 49 de La Constitución Política de Colombia introduciendo el siguiente texto:

La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará frente al cannabis y sus derivados para el uso recreativo por parte de mayores de edad y dentro de los establecimientos que disponga la ley. Tampoco aplicará para su destinación científica, siempre y cuando se cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente. La Ley podrá restringir y sancionar el porte y consumo del cannabis y sus derivados en espacios públicos y zonas comunes. (Proyecto de Acto Legislativo 172, 2019, p. 2).

Este proyecto de acto legislativo el 3 de noviembre de 2020 se archivó en la plenaria de la Cámara de Representantes con la amplia votación en contra de 102 a 52; los argumentos de mayor peso fueron el incentivo al consumo que se podría generar principalmente a los menores

de edad y la situación que atraviesa el país con el pico de cultivos ilícitos (Camara de Representantes, 2019).

Problema de salud pública.

El uso científico y medicinal del cannabis al igual que el uso recreativo tiene sus defensores y detractores independientes a la política, hay expertos quienes están en contra argumentando que el consumo prolongado del cannabis trae efectos nocivos para la salud y la sociedad, principalmente en la población joven. Estas opiniones están basadas en evidencias científicas, sin embargo, cabe resaltar que también hay evidencias del mismo carácter que respaldan que algunos componentes pueden ser usados como medicamentos (Alvear, 2015).

Por otro lado, la mayoría de profesionales concuerdan que el problema del consumo recreativo debe ser abordado desde un enfoque de salud pública, tanto para educar e informar a la sociedad, prevenir el consumo, disminuir el daño, controlar la calidad, mitigar los efectos y brindar atención médica a quienes tengan problemas de adicción (Calderon Vallejo et al., 2017).

Este enfoque ha cobrado importancia, pues según Burgoa (2017) la tendencia actual es a que se construyan mercados legales basados en estrictas regulaciones que protejan la salud pública, entonces lo que se busca con la regulación es lo siguiente:

Minimizar el acceso, disponibilidad y uso por parte de los jóvenes; minimizar el impacto en poblaciones vulnerables; minimizar la conducción de vehículos automotores y maquinaria pesada bajo la influencia de la marihuana; minimizar la dependencia y la adicción; minimizar el consumo de productos con contaminantes; minimizar la alteración de potencias de componentes de la marihuana con efectos inciertos; minimizar el uso concurrente de la marihuana

junto con el alcohol y el tabaco, en especial en espacios públicos. (Santos Burgoa, 2017).

Teniendo en cuenta que es evidente la actual tendencia de que las regulaciones, es importante destacar que el proyecto de ley 189 de 2020 adopta la siguiente definición respecto al concepto de la salud pública:

La salud pública es un enfoque para mantener y mejorar la salud de las poblaciones, que se basa en los principios de justicia social, atención a los derechos humanos y la equidad, políticas y prácticas basadas en evidencia y aborda los determinantes de salud en los diferentes ciclos de vida. Esto incluye abordar los determinantes físicos, biológicos, psicológicos y sociales, así como las inequidades sociales y de salud (Proyecto de Ley 189, 2020, p. 8).

Así como también está regido por el siguiente principio:

El Estado deberá promover una política de drogas que proteja, promueva y garantice el derecho que tienen todas las personas al disfrute del más alto nivel posible de salud, teniendo en cuenta los determinantes sociales a lo largo del curso de la vida. Así mismo, el Estado deberá garantizar el tratamiento de los usuarios problemáticos de drogas, toda vez que exista consentimiento informado del usuario” (Proyecto de Ley 189, 2020, p. 5).

De lo anterior se rescata que en el Congreso de la República se están haciendo los esfuerzos necesarios para que Colombia tenga una regulación que se adapte a la realidad de la sociedad y al contexto internacional en lugar de estancarse en el discurso prohibicionista.

Hasta este punto se tiene claro cuál es el enfoque al que hay que apuntar la regulaciones, sin embargo, hay que tener claro porque es un problema de salud pública, esto se

debe a es una sustancia psicoactiva cuyo consumo puede generar principalmente adicción y problemas pulmonares.

La adicción es un síndrome psicológico, conductual y físico determinado por la pérdida del control sobre el uso, la compulsión a buscar y consumir la droga, la persistencia al consumo a pesar del daño que producen y el síndrome de abstinencia el cual es un estado emocional negativo (Mazzei, 2018). Por otro lado, la forma de consumo generalmente es inhalando el producto de la combustión, desencadenándose así efectos adversos sobre el sistema respiratorio incluso superiores a los del consumo del cigarrillo (Alvear, 2015).

Un agravante del problema es que la adolescencia es una etapa crítica para el consumo de drogas, algunos lo hacen para su inmersión en ciertos ambientes, otros con o sin intencionalidad abusan del consumo y solo una pequeña parte lo hace por dependencia. Dicho con otras palabras el consumo de drogas está relacionado a contextos de encaje social; por tanto, la asociación con individuos antisociales que también son consumidores, estimulan la propensión a consumir y el comportamiento delictivo (Uceda Mazza et al., 2016).

Si bien estos panoramas sociales negativos son reales, en el reporte presentado por Drug Policy Alliance muestran que posterior a la legalización no se ha presentado un incremento en las tasas generales del consumo, por el contrario el consumo en adolescentes tempranos ha disminuido (Drug Policy Alliance, 2018).

En cuanto a los ingresos provenientes de la marihuana en la mayoría de Estados que legalizaron el uso, estos alcanzaron y superaron rápidamente los valores de recaudo proyectados; con lo que queda demostrado el potencial económico para la sociedad. Por otra parte los arrestos asociados al porte de marihuana han disminuido drásticamente con lo que los costos asociados también lo han hecho (Drug Policy Alliance, 2018).

Conclusiones

La cadena productiva del cannabis medicinal es hasta cierto punto la base para la producción del cannabis recreativo, los indicadores de la actual industria dejan en evidencia el potencial que tiene Colombia para intensificar el desarrollo del sector para todo tipo de uso del cannabis; esto último, va la mano de los avances en la regulación y del incremento de la efectividad de los instrumentos se crean con la normatividad.

El Estado debe reconocer que Colombia tiene un gran potencial para ser un actor grande en el mercado internacional del cannabis y estar dispuesto a brindar el apoyo necesario a los empresarios, para atraer más inversiones de capital nacional y extranjero.

Es evidente que la problemática social del consumo no ha disminuido con el prohibicionismo, por el contrario las cifras mundiales reflejan que el mercado ilegal es más grande que el legal; sin embargo, las expectativas señalan a que impulsar el mercado legal tiene efectos positivos en la lucha contra el narcotráfico, en principio porque los beneficios ya no son para los grupos ilegales sino para las empresas y el Estado.

Otro punto importante es señalar que si bien en los lugares donde se ha legalizado el uso recreativo no hay evidencia fuerte de que el consumo disminuya considerablemente, si tiene la tendencia a bajar, mientras que no hay evidencia que incremente el consumo; dicho esto, es necesario revisar los argumentos bajo la evidencia científica y no basados en paradigmas conservadores.

Pese al archivo del acto legislativo 172 de 2019, Colombia esta dando pasos importantes hacia la regulación del cannabis con un enfoque más allá de la salud pública, sino también como una alternativa de progreso para las zonas golpeadas por el narcotráfico y la violencia, en esto

juegan un papel muy importante los XII capítulos del proyecto de ley 189 pues proponen una visión multidimensional del problema.

Por último, es innegable que el consumo de esta sustancia tiene repercusiones negativas en la salud y en la sociedad con un riesgo alto, pero por esa misma razón el Estado debe ejercer el control de esta sustancia para atender la problemática desde el enfoque de salud pública y teniendo en cuenta las realidades de la sociedad con acciones contundentes.

Referencias

- Alvear, G. (2015). Consideraciones en cuanto al uso medicinal y recreacional de la marihuana y sus efectos sobre el pulmón. *Revista Chilena de Enfermedades Respiratorias*, 31(3), 160–169. <https://doi.org/10.4067/S0717-73482015000300004>
- Proyecto de Ley 189, 51 (2020).
- Cámara de Representantes. (2019). CANNABIS. Congreso de La República de Colombia. <https://www.camara.gov.co/cannabis>
- Drug Policy Alliance. (2018). From Prohibition to Progreses: A Status Report on Marijuana Legalización. <https://www.drugpolicy.org/legalization-status-report>
- Manrique, V., & Carmona, P. (2019). Cannabis Medicinal. ¿Qué está en juego? *Observatorio Iberoamericano de Drogas y Cultivo Ilícitos*, 1–36. <http://www.oei.org.co/uploads/files/microsites/31/155/cannabis-medicinal.pdf>
- Martinez, N. (2019). Los desafíos del cannabis medicinal en Colombia. Una mirada a los medianos y pequeños productores. *Informe Sobre Políticas de Drogas*, 28. https://www.tni.org/files/publication-downloads/policybrief_52_web.pdf

- Mazzei, J. A. (2018). Problemática del consumo de Cannabis. *Revista Americana de Medicina Respiratoria*, 18(2). http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-236X2018000200001&lang=es
- Minsalud. (2020). Cannabis de uso medicinal. Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. <https://www.minsalud.gov.co/salud/MT/Paginas/cannabis-uso-medicinal.aspx>
- OEA. (2013). El Informe de Drogas de la OEA: 16 meses de debates y consensos. <http://www.oas.org/docs/publications/LayoutPubgAGDrogas-ESP-29-9.pdf>
- OEA. (2019). Informe sobre el consumo de drogas en las Américas 2019 (Vol. 22).
- Ramírez, M. (2019). La Industria del Cannabis Medicinal en Colombia. *Fedesarrollo*, 1–61.
- Reyes Kuri, J. F. (2019). Ponencia positiva Proyecto de Acto Legislativo 172 de 2019. Proyecto de Acto Legislativo 172, 2 (2019).
- Santos Burgoa, C. (2017). Elementos regulatorios sobre la marihuana, a consideración para la efectiva protección a la salud de la población. *Salud Pública de México*, 59, 10.
- Uceda Mazza, F. X., Navarro Perez, J. J., & Perez Cosín, J. V. (2016). Adolescentes y drogas: su relación con la delincuencia. *Revista Estudios Sociales*, 58(0123-885X), 63–75.